Deutscher Bundestag **Drucksache 19/821**

19. Wahlperiode 20.02.2018

Antrag

der Abgeordneten Daniel Föst, Dr. Lukas Köhler, Hagen Reinhold, Judith Skudelny, Frank Sitta, Christian Lindner, Grigorios Aggelidis, Renata Alt, Christine Aschenberg-Dugnus, Nicole Anne Elisabeth Bauer, Jens Beeck, Nicola Beer, Dr. Marco Buschmann, Karlheinz Busen, Carl-Julius Cronenberg, Britta Katharina Dassler, Dr. Marcus Faber, Otto Fricke, Thomas Hacker, Katrin Helling-Plahr, Markus Herbrand, Dr. Christoph Hoffmann, Reinhard Houben, Ulla Ihnen, Olaf in der Beek, Dr. Christian Jung, Thomas L. Kemmerich, Daniela Katrin Kluckert, Pascal Kober, Carina Konrad, Wolfgang Kubicki, Ulrich Lechte, Michael Georg Link, Roman Müller-Böhm, Frank Müller-Rosentritt, Dr. Martin Neumann, Dr. Stefan Ruppert, Matthias Seestern-Pauly, Bettina Stark-Watzinger, Dr. Marie-Agnes Strack-Zimmermann, Benjamin Strasser, Katja Suding, Michael Theurer, Stephan Thomae, Manfred Todtenhausen, Dr. Florian Toncar, Dr. Andrew J. Ullmann, Gerald Ullrich, Johannes Vogel, Nicole Westig und der Fraktion der FDP

Klimaziele verantwortungsbewusst erreichen

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Das Ziel der Bundesregierung, die Treibhausgasemissionen bis 2020 um 40 Prozent gegenüber 1990 zu senken, ist nicht mehr zu erreichen. Zwar konnte der Ausstoß zwischen 1990 und 2016 um 28 Prozent gesenkt werden, im Jahr 2017 war auf Grund des erhöhten Primärenergieverbrauchs nach einigen Jahren der Stagnation jedoch sogar wieder ein Anstieg der Emissionen zu verzeichnen. Anspruch und Wirklichkeit liegen insbesondere im Verkehrssektor weit auseinander. Obwohl der technologische Fortschritt zu immer saubereren Motoren führt, lagen die Emissionen 2016 auf Grund des höheren Verkehrsaufkommens um acht Prozent über denen des Jahres 2010. Doch auch die Reduktion in der Energiewirtschaft blieb trotz des enormen Ausbaus erneuerbarer Energien mit sieben Prozent ebenso hinter den Erwartungen zurück wie in der Industrie, in der das Niveau in diesem Zeitraum nahezu konstant blieb. Und selbst bei den privaten Haushalten sind die Emissionen zuletzt wieder leicht gestiegen, obwohl hier zwischen 2010 und 2016 mit einer Reduktion um 18 Prozent noch vergleichsweise große Fortschritte erzielt wurden. Kurzum: Wenn wir in Deutschland die mittel- bis langfristigen Klimaziele – 2030: minus 55 Prozent, 2040: minus 70 Prozent, 2050: minus 80 bis 95 Prozent – erreichen wollen, müssen wir jetzt und auf verschiedenen Feldern handeln!

Der Klimaschutzplan 2050 der Bundesregierung weist zwar für die Sektoren Energiewirtschaft, Industrie, Gebäude, Verkehr und Landwirtschaft sehr anspruchsvolle Ziele aus, bleibt aber sehr unkonkret, wenn es um Maßnahmen geht, wie diese Ziele erreicht werden können. Der bisher beschrittene Weg hat Deutschland jedenfalls in eine klimapolitische Sackgasse geführt: Neben dem europäischen Emissionshandelssystem (EU ETS) werden erneuerbare Energieträger gefördert sowie ordnungsrechtliche und fiskalische Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz ergriffen. Immer mehr parallel laufende, nicht aufeinander abgestimmte und sich teilweise sogar widersprechende Einzelmaßnahmen führen jedoch nicht zu einem nennenswerten Fortschritt bei der CO_2-Reduktion. Der Instrumentenmix ist kleinteilig, redundant und bürokratisch. Er ist unwirtschaftlich, weil kein Anreiz besteht, innerhalb der Sektoren und über die Sektorgrenzen hinweg nach den kostengünstigsten Maßnahmen zur CO_2-Einsparung zu suchen. Immer größer werden die Zweifel an der Bezahlbarkeit, der Versorgungssicherheit und der Umweltverträglichkeit der Energiepolitik, denen wir nun mit marktwirtschaftlichen und effizienten Maßnahmen begegnen müssen.

Einen spürbaren Effekt hat die Politik der vergangenen Jahre in erster Linie auf die Energiekosten, die die Bürgerinnen und Bürger sowie die Wirtschaft zu schultern haben. Die Haushaltsstrompreise haben sich seit der Jahrtausendwende mehr als verdoppelt, die Industriestrompreise sind auf das 2,7-fache gestiegen. Den größten Anteil daran haben vom Staat verursachte Steuern, Abgaben und Umlagen sowie durch die Energiewende erhöhte Netzentgelte. Subventionen für energieeffizientes Produzieren, Bauen und Heizen müssen vom Steuerzahler finanziert werden und viele Energieeffizienzanforderungen ziehen unrentable Investitionen nach sich. Unter den steigenden Energiepreisen leiden insbesondere einkommensschwache Mitglieder unserer Gesellschaft. Außerdem sind Millionen Arbeitsplätze gefährdet, wenn deutsche Unternehmen ihre Wettbewerbsfähigkeit verlieren. Daher muss diese Preisspirale dringend gestoppt werden.

Um die deutschen und europäischen Klimaschutzziele ohne zusätzliche Risiken für die Versorgungssicherheit und die soziale Akzeptanz der Energiewende zu erreichen, müssen wir jetzt eine Kehrtwende in der Klimapolitik einleiten. Die getrennt vorangetriebene Strom-, Mobilitäts- und Wärmewende ist kontraproduktiv, da der Staat keine genaue Kenntnis über künftige technologische Entwicklungen und damit über die ideale Intensität und Reihenfolge der einzelnen Transformationen hat. Dieser Einschätzung des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in seinem jüngsten Jahresgutachten 2017/18 schließt sich der Deutsche Bundestag an. Sektorspezifische Ziele und Klimaschutzinstrumente sind kontraproduktiv. Vielmehr müssen wir alle Sektoren technologieneutral miteinander verkoppeln und mit einem einheitlichen CO_2-Preis Investitionsanreize für innovative klimaschonende Technologien setzen. Nur so lassen sich die Ziele ohne unnötige volkswirtschaftlichen Kosten erreichen, private Haushalte entlasten und Planungssicherheit sowie Anpassungsflexibilität für die Wirtschaft gewährleisten.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

- rasche Reformen der nationalen Klimaschutzpolitik in Angriff zu nehmen, um die im Rahmen des Pariser Klimaschutzabkommens gesetzten Klimaschutzziele zu erreichen,

- die zunächst nationale Einbeziehung des Verkehrssektors in den Emissionshandel bis Ende 2019 zu prüfen und umzusetzen,
- schnellstmöglich die Einbeziehung des Wärmesektors zu prüfen und umzusetzen,
- auf eine EU-weite Einbeziehung weiterer Emittenten insbesondere in den Sektoren Verkehr und Wärme in den EU-ETS hinzuwirken,
- sich bei unseren europäischen Partnern dafür einzusetzen, das zukünftige Budget von Emissionsberechtigungen eines sektorübergreifenden EU-ETS direkt aus dem global erforderlichen Emissionsbegrenzungspfad des auf der Pariser Klimakonferenz beschlossenen 2°(1,5°)C-Ziels abzuleiten,
- sich in den internationalen Klimaverhandlungen insbesondere bei COP24 für eine Verbindung regionaler Emissionshandelssysteme vorzugsweise durch einen globalen ETS und die Bindung von Transferzahlungen an arme Länder an deren Einführung einsetzen,
- die Einbeziehung von Treibhausgasemissionen aus der Land- und Forstwirtschaft sowie die Berücksichtigung von Treibhausgassenken in den EU-ETS voranzutreiben,
- CO2-Abscheidung, -Speicherung (CCS) und insbesondere - Verwendung (CCU) gemeinsam mit der Wirtschaft schnellstmöglich, zunächst in neuen Modellprojekten voranzutreiben,
- im Zuge der Erweiterung des EU-ETS überflüssige, teure und für Wirtschaft und Verbraucher restriktive Regulierungen abzubauen,
- sich für eine technologieneutrale Stärkung der Grundlagenforschung in den Bereichen klimaschonender Energietechnologien und Treibhausgassenken einzusetzen.

Berlin, den 20. Februar 2018

Christian Lindner und Fraktion

Begründung:

Eine konsequente Einbeziehung aller Emittenten und Sektoren des Energieverbrauchs in den EU-ETS ist notwendig, um die Zielgenauigkeit und die Effizienz der Klimapolitik zu erhöhen. Zunächst kann das national erfolgen. Dem sollte eine EU-weite Erweiterung des ETS und eine internationale Verknüpfung mit anderen Emissionshandelssystemen folgen. Der EU-ETS gilt als das zentrale Steuerungsinstrument der europäischen Klimapolitik. Er begrenzt die Emissionen (CO_2, N_2O, FKW) von mehr als 11 000 energieintensiven Anlagen (in der Stromerzeugungs- und verarbeitenden Industrie) sowie von Luftfahrzeugbetreibern in 31 Ländern und deckt damit rund 45% der Treibhausgasemissionen in der EU ab.

Vorteil dieses Handelssystem ist nicht nur die zielgenaue Begrenzung der Treibhausgasemissionen, sondern auch eine Minimierung der Kosten, zu denen die geplanten Minderungen realisiert werden. Der Handel mit Emissionsberechtigungen stellt sicher, dass Emissionsminderungen stets in den Anlagen umgesetzt werden, in denen die niedrigsten Vermeidungskosten anfallen. Anlagenbetreiber mit ho-

hen Vermeidungskosten erwerben notwendige Emissionsberechtigungen von Anlagenbetreibern, deren Vermeidungskosten geringer als der jeweilige Marktpreis sind. Zusätzliche Maßnahmen zur Begrenzung der Emissionen erübrigen sich.

Durch eine Ausweitung des EU-ETS auf die Sektoren Verkehr und Wärme würde der überwiegende Teil der zusätzlichen Emittenten dem Emissionshandel unterworfen werden. Auch eine Einbeziehung der Treibhausgasemissionen der Landwirtschaft oder von Treibhausgassenken ist prinzipiell denkbar. Zur Erweiterung des EU-ETS auf die Sektoren Verkehr und Wärme müssen nicht sämtliche Kleinemittenten in das System einbezogen werden, sondern lediglich die Inverkehrbringer der Kraft- und Brennstoffe auf der 1. Handelsstufe, also Raffineriebetreiber oder Brennstoffimporteure (sog. Upstream-ETS). Über die verbrauchten Kraft- bzw. Brennstoffmengen werden die bei der Verbrennung entstehenden CO_2-Emissionen berechnet und in das bestehende Handelssystem integriert. Die Kosten der Emissionsberechtigungen gehen in die Preise von Produkten und Dienstleistungen ein und werden somit verursachergerecht von den Verbrauchern getragen. Zwar muss nach herrschender Rechtslage ein nationales Upstream-ETS den auf der Ebene der Endverbraucher ansetzenden (Downstream-)ETS der Emissionshandelsrichtlinie (EHRL) unberührt lassen, doch können die Mitgliedstaaten mit Billigung der EU-Kommission den Handel mit Emissionszertifikaten auf weitere Anlagen, Tätigkeiten und Treibhausgase ausweiten (Art. 24 Abs. 1 EHRL). Ein hybrides Handelssystem (Upstream-Downstream) ist daher rechtlich möglich.

Dadurch ließen sich die aus dem EU-Effort-Sharing resultierenden deutschen Klimaschutzverpflichtungen für die Nicht-ETS-Sektoren mit hoher Treffsicherheit erreichen. Es würden sich erhebliche Effizienzgewinne ergeben, da nun deutlich mehr Minderungsoptionen zur Erreichung der Klimaschutzziele zur Verfügung stünden. Ein Handel von Emissionsberechtigungen zwischen den bisherigen EU-ETS-Anlagen und den Sektoren Verkehr und Wärme würde Anreize zur Suche nach den kostengünstigsten Minderungsmaßnahmen über die Sektorgrenzen hinaus auslösen. Die derzeitigen Vermeidungskostenunterschiede innerhalb und zwischen den Sektoren, ein offensichtliches Indiz für Ineffizienz, würden rasch verschwinden. Ein Nebeneinander von EU-ETS und einer CO_2-Abgabe für die Sektoren Verkehr und Wärme würde demgegenüber die Angleichung der Grenzvermeidungskosten nicht garantieren und einen höheren bürokratischen Aufwand bedeuten.

Die Klimaschutzwirkung einer Erweiterung des EU-ETS ist von der Menge zusätzlicher Emissionsberechtigungen abhängig. Um die Klimaschutzlücke schnellstmöglich zu schließen, könnten dem Verkehrs- und Wärmesektor weniger Emissionsberechtigungen zur Verfügung gestellt werden als beide Sektoren in den kommenden Jahren nach Einschätzung der Bundesregierung emittieren werden. Dadurch würde sich die relative Knappheit der Emissionsberechtigungen auf dem Gesamtmarkt erhöhen und einen spürbaren Anstieg der Preise für Emissionsberechtigungen verursachen. Durch eine vollständige Versteigerung der Emissionsberechtigungen entstehende Einnahmen lassen sich aufkommensneutral für eine Entlastung der Bürger verwenden. So können Senkungen bei der Einkommensteuer, der Abbau des Solidaritätszuschlags oder eine gleichmäßige, verbrauchsunabhängige Rückvergütung an alle Bürger zur Reduzierung der sozialen Lasten des Klimaschutzes gegenfinanziert werden. Ein Teil der Einnahmen könnte in die Grundlagenforschung klimaschonender Technologien investiert werden. Eine weitere Subventionierung bereits am Markt erhältlicher Technologien sollte hingegen unterbleiben. Dadurch wird der technologieneutrale Wettbewerb zwischen verschiedenen Maßnahmen der CO_2-Vermeidung verzerrt, was zusätzliche volkswirtschaftliche Kosten verursacht.